



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL

EXAME

DE IMPUGNAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO N.º 90125/2024/NP/SUPEL/RO

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º: 0033.029466/2023-12

OBJETO: Aquisição de refeições prontas (desjejum, almoço, lanche da tarde, jantar e lanche da noite), para atender as necessidades da Unidade Prisional do Município de São Francisco/RO, pelo período de 12 (doze) meses consecutivos e ininterruptos, a pedido do Núcleo de Alimentação.

A Superintendência Estadual de Licitações – SUPEL, através do Pregoeiro Substituto nomeado na Portaria nº 50/2024/SUPEL/GAB, vem neste ato responder ao pedido de impugnação, enviado por e-mail por empresa interessada.

Os questionamentos foram encaminhados ao Núcleo de Compras da SEJUS, que se manifestou da seguinte forma:

1 - DA IMPUGNAÇÃO - (0050963684)

"[...] III. DOS FATOS

Em conformidade com o Processo Administrativo acima epigrafado, foi aberta autorização para instauração de procedimento licitatório visando a "Aquisição de refeições prontas (desjejum, almoço, lanche da tarde, jantar e lanche da noite), para atender as necessidades da Unidade Prisional do Município de São Francisco/RO, pelo período de 12 (doze) meses consecutivos e ininterruptos, a pedido do Núcleo de Alimentação.", na modalidade de PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, tipo MENOR PREÇO POR LOTE.

Todavia, equivocou-se a Administração Pública ao elaborar tal ato administrativo, vez de deixou de balizar os valores estimados com base em cotações de preços junto a fornecedores locais, tornando a execução dos serviços inexecutável.

IV. DO DIREITO

DOS VALORES ESTIMADOS INCOMPATÍVEIS COM O PRATICADO NO MERCADO LOCAL

O item 5 do termo de referência trata sobre o levantamento de mercado que balizou o valor estimado, dispondo o seguinte:

5. LEVANTAMENTO DE MERCADO

O Decreto Estadual nº 28.874/2024, no art. 34 estabelece no inciso III levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e

b) ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições. Levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.

Assim sendo, foi realizada pesquisa de preços junto à Secretaria de Estado da Saúde - SESAU, Fundação Estadual de Atendimento Socioeducativo - FEASE e Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes - DER, cujo a contratação de fornecimento é similar, com os valores referenciais sendo apresentados no tópico 6 deste ETP.

O valor estimado da contratação será apurado Superintendência de Compras e Licitações – SUPEL/RO, conforme Decreto Estadual nº 28.874, de 25/01/2024. (grifamos)

Observa-se que os valores estimados para as refeições (desjejum, almoço, lanche da tarde, jantar e lanche da noite) foram balizados com base em contratos celebrados por outros órgãos públicos, citando-se que se tratam de objeto “similar”, todavia, as localidades e realidades operacionais podem ser substancialmente distintas daquela do Município de São Francisco do Guaporé.

A partir da média das referidas contratações, obteve-se os seguintes valores estimados:

- Desjejum: R\$ 5,69;
- Almoço: R\$ 12,49;
- Lanche da tarde: R\$ 4,21;
- Jantar: R\$ 13,15;
- Lanche da noite: R\$ 6,34.

Ressalta-se que a Administração Pública, ao estabelecer tais valores, utilizou como referência contratos firmados em localidades como a capital Porto Velho, cujos custos e especificações operacionais, estruturais e de insumos diferem consideravelmente da realidade do Município de São Francisco do Guaporé. Por exemplo, não há como garantir que os cardápios dos referidos contratos contemplam os mesmos insumos da presente contratação. Tal comparação não considera as peculiaridades locais que impactam diretamente na viabilidade econômica da prestação dos serviços licitados.

Conforme entendimento consolidado nos tribunais e na doutrina especializada, é imprescindível que os valores estimados para os serviços licitados sejam exequíveis e condizentes com a realidade local. A fixação de valores inexequíveis pode resultar na desqualificação de licitantes idôneos e na precarização dos serviços a serem contratados.

É temerário que a Administração Pública se baseie exclusivamente em contratos firmados com realidades operacionais diversas, sem realizar a devida cotação de preços junto a fornecedores locais de Rondônia. As empresas, ao apresentarem suas cotações, devem considerar todas as especificações da contratação específica, assim, a cotação de preços junto a fornecedores estimará de forma mais precisa os valores para a prestação dos serviços.

Insistir em realizar uma licitação somente com preços balizados em outros contratos administrativos que não refletem a realidade da prestação o serviço poderá acarretar uma contratação com preços inexequíveis, que eventualmente poderá acarretar falha na execução dos serviços com a utilização de produtos sem qualidade. Vejamos a nota abaixo que se mostra bastante pertinente ao tema:

Contratação pública – Licitação – Proposta – Preço inexequível – Efeitos gravosos Sobre os efeitos da aceitação de uma proposta com preços inexequíveis, o autor menciona que: "Sem embargo, a aceitação de preços inexequíveis talvez seja o que de pior pode acontecer para a Administração em processo de licitação pública. Isso porque o preço inexequível leva, assaz das vezes, a Administração a receber bens e serviços de péssima qualidade, condizentes com os seus preços. Ou, o que também é nefasto, posteriormente o contratado percebe que o preço ofertado por ele é inexequível, já que ele acumula prejuízo e, em vista disso, procura rescindir o contrato, o que traz implicações gravosas para a Administração". (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. Curitiba: Zênite, 2008. p. 184.) (grifamos)

De acordo com o disposto no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, o valor previamente estimado deverá levar em conta as peculiaridades do local de execução do objeto, o que não é possível se forem utilizados somente outros contratos públicos que não possuem as mesmas peculiaridades do local da prestação dos serviços. Vejamos:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. (grifamos)

Em seguida, o § 1º do referido artigo menciona os parâmetros a serem seguidos pela Administração para definição do valor estimado, os quais poderão ser adotados de forma combinada ou não, prevendo, no inciso IV, a pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores. Vejamos:

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor 5 preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Dessa forma, a pesquisa de preço junto aos fornecedores irá definir se as propostas estarão compatíveis ou não com a contratação pretendida, bem como determinar se estas são exequíveis, ou não, conforme preço de mercado atualizado.

O Tribunal de Contas da União por diversas vezes se manifestou quanto a importância da pesquisa de preços para as contratações da Administração Pública, vejamos:

É da competência do pregoeiro e da autoridade que homologa o certame, verificar se houve pesquisa recente de preços junto ao mercado fornecedor do bem licitado e se essa pesquisa se orientou por critérios aceitáveis. (Acórdão 2318/2017 – Plenário)

Quando da elaboração do orçamento-base da licitação, deve ser realizada ampla pesquisa de mercado para a formação dos preços orçados, utilizando-se de fontes oficiais ou de orçamentos emitidos, por no mínimo, três fornecedores, quando houver, a qual deverá necessariamente estar documentada no processo licitatório. (Acórdão 1861/2008 – Primeira Câmara) (grifo nosso)

“A principal deficiência na estimativa de preços relacionou-se à falta de amplitude na pesquisa das cotações. De fato, o INSS limitou-se, na maioria dos itens, a consultar fornecedores, sem ter estendido a pesquisa a órgãos e entidades da Administração Pública e sem ter realizado ampla pesquisa de mercado, procedimento que contraria o art. 15, V e §1º, da Lei nº 8.666/93. Como resultado, a estimativa de preço de contratação (R\$ 115.830.015,93) suplantou em muito o valor final da contratação (R\$ 52.658.579,64). Não restou configurado dano ao erário, contudo, porque a grande participação de licitantes acabou aproximando os preços da realidade de mercado. Como não há garantia de que isso volte a ocorrer em futuras licitações, cabe expedir alerta à entidade com vistas à adoção de medidas que possibilitem uma avaliação acurada dos preços dos bens e serviços de TI a serem licitados futuramente, possibilitando, com isso, a elaboração de pesquisas de preço confiáveis” (Acórdão 299/2011, Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro) (grifo nosso)

O TCU determinou ao órgão jurisdicionado que: “9.2.1. No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e para a gestão dos contratos decorrentes, adote os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares que servirão de base para a elaboração do termo de referência ou projeto básico, devendo conter, dentre outros aspectos, em obediência à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea “c”, e nos moldes do Acórdão 6.638/2015-TCU-1ª Câmara: 9.2.1.1. O levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, incluindo as contratações similares feitas por outros órgãos, consultas a sítios na internet, consultas a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a forma de prestação de serviços utilizada”. (TCU, Acórdão nº 9.080/2017, 1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, DOU de 05.10.2017.) (grifo nosso) (grifamos)

Explica o TCU que a falta da realização de ampla pesquisa de mercado, prejudica o processamento da licitação, devendo a pesquisa de preços ser realizado em consulta a diferentes fontes possíveis, por no mínimo três fornecedores diferentes, incluindo as contratações similares realizadas por outros órgãos da Administração, consultas a sites de internet, comparativos, e pesquisa junto a fornecedores, para que se alcance preços confiáveis.

Sendo assim, é imperioso que sejam realizadas cotações com empresas sediadas localmente, que possuam ramo de atividade em alimentação, de modo a evitar o fracasso do certame ou uma contratação de serviços que não poderão ser bem executados, com produtos de qualidade.

V. DOS PEDIDOS

Assim, pelas razões de fato e de direito acima expendidas, em consonância com o ordenamento jurídico, roga-se:

a) O recebimento e acolhimento da impugnação ora apresentada, de acordo com item 3.1. do instrumento convocatório c/c artigo 164 da Lei 14.133/21;

b) no mérito, seja conhecida e julgada procedente, retificando o edital nos pontos impugnados, com base nos elementos técnicos e legais que foram apresentados, aperfeiçoando o instrumento convocatório, com o afastamento de todas as ilegalidades apontadas, designando nova data para a realização do certame, com a publicação no mesmo instrumento que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, uma vez que diversas das alterações que necessitam ser empreendidas afetam diretamente a formulação das propostas;

c) no caso de eventual julgamento pelo indeferimento da impugnação, o que não se espera, tendo em vista tudo o que fora exposto, reitera-se o pedido de carga do processo para extração de cópias (capa a capa), em caráter de urgência, com vistas a tomada de eventuais medidas administrativas e judiciais.

Termos em que, pede e espera deferimento. Porto Velho – RO, 18 de julho de 2024."

2 - ANÁLISE TÉCNICA E CONCLUSÃO

O processo foi encaminhado à Unidade demandante para manifestação quanto às alegações apresentadas na Impugnação, a qual pontuou no Despacho [0051344762](#):

"Senhora Chefe de Núcleo,

A par de cumprimentá-la, sirvo-me do presente para expor o que segue.

Aportou nesta Assessoria Técnica o despacho sob id. [0051195457](#), o qual solicita manifestação quanto ao pedido de impugnação da empresa CALECHE COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA ([0050963684](#)). Nota-se que em argumentos suscitados pela empresa na impugnação ao edital, ponderou, sobretudo, quanto aos valores estimados no quadro comparativo. Em sede de impugnação, fora alegado que os valores estimados são incompatíveis com o praticado no mercado local.

Pois bem.

*Segundo o art. 23 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, "o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala **e as peculiaridades do local de execução do objeto**".*

Inicialmente, percebe-se que a norma assevera que as peculiaridades do local da execução do objeto devem ser ponderadas quando da busca por preços, sendo preferível a utilização de valores cujas condições de execução contratual sejam similares.

Logo, esta Assessoria Técnica entende que assiste, parcialmente, razão a impugnante, no que se refere a realização de cotações com contratações similares, sobretudo concernente a realidade local ou próxima. Considerando que esta setorial não possui conhecimento técnico formal para a elaboração do quadro estimativo, devolvemos os autos para novas cotações.

Sem mais, cordialmente, subscrevo-me."

Ainda, conforme **Despacho p/ NUCOM ([0051422711](#))**, após realizadas novas cotações, **foi solicitada a elaboração de novo Quadro Comparativo**, levando em consideração a informação do Despacho SEJUS-ASTEC ([0051344762](#)).

Destarte, ante o parcial provimento da impugnação, foi elaborado o novo **Quadro Comparativo (0052277098)**, aprovado pela Unidade demandante no Despacho [0052460309](#).

2. DA DECISÃO

Isto posto, subsidiado pela Unidade demandante, **conheço da IMPUGNAÇÃO apresentada para dar-lhe PARCIAL PROVIMENTO**. Assim, em atenção ao art. 55, §1º, da Lei 14.133/21, considerando que as modificações afetam a formulação das propostas de preços, informo que o prazo de abertura do certame fica reagendado para o dia **1º de outubro de 2024, às 10h00min. (horário de Brasília-DF)**, no site: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>, permanecendo os demais termos do edital inalterados.

Publique-se.

DATA: 01/10/2024

HORÁRIO: 10h00min (horário de Brasília – DF).

ENDEREÇO ELETRÔNICO: www.comprasgovernamentais.gov.br

Eventuais dúvidas poderão ser sanadas junto ao Pregoeiro e à Equipe de Apoio através do telefone (69) 3212-9243 ou pelo e-mail: atendimento-supel@gmail.com

Porto Velho - RO, data e hora do sistema.

Thales Silva Souza

Pregoeiro Substituto - SUPEL/RO

Portaria n. 50/2024/SUPEL/GAB

Mat. xxxxxx450



Documento assinado eletronicamente por **Thales Silva Souza, Pregoeiro(a)**, em 16/09/2024, às 11:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0052697271** e o código CRC **2AE973BA**.

Referência: Caso responda este(a) Exame, indicar expressamente o Processo nº 0033.029466/2023-12

SEI nº 0052697271

Criado por [00637146204](#), versão 38 por [00637146204](#) em 16/09/2024 11:13:10.